L'habitat en bref
collection synthèse d'études et de recherches
POLITIQUES D'HABITATION COMPARÉES
Décembre 2006 | N° 27

L'expérience internationale en habitation : pas de recettes, mais des enseignements utiles

INTRODUCTION

Il peut être intéressant de comparer les politiques d'autres pays dans un domaine donné, comme l'habitation. On ne peut cependant le faire sans prendre en considération les éléments contextuels qui font de chaque système de gestion du logement un système unique. L'analyse comparative de politiques ne vise donc pas à proposer des recettes directement transposables, mais à mieux cerner les effets prévisibles des interventions dans un contexte particulier, à partir des résultats observés dans diverses situations.

Dans le but de tirer des enseignements utiles d'expériences faites ailleurs, en se situant dans cette perspective, la Société d'habitation du Québec (SHQ) a demandé à l'INRS–Urbanisation, Culture et Société d'analyser et de comparer les tendances récentes des politiques et des interventions en habitation de divers pays occidentaux. L'étude, coéditée par la SHQ et les Presses de l'Université Laval, a été réalisée essentiellement entre 2001 et 2003. Elle n'a aucune prétention à l'exhaustivité. L'équipe de chercheurs a retenu un éventail de mesures et de programmes jugés particulièrement significatifs des tendances qui ont marqué les récentes décennies, à la fois dans les orientations et dans les modèles de mise en œuvre des politiques publiques touchant l'habitat.

L'étude se compose de deux parties. La première comprend un examen des politiques et des interventions en habitation par pays, en distinguant deux grandes zones géographiques, l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis) et l'Europe (France, Grande-Bretagne et autres pays d'Europe). La deuxième partie propose une analyse comparative qui tire les principales leçons de l'ensemble de l'exercice, reprises en résumé dans la conclusion. La présente synthèse porte essentiellement sur cette deuxième partie analytique. (D'autres numéros de *L'habitat en bref* présentent des synthèses de politiques propres aux principaux pays examinés.)

LE CADRE D'ANALYSE

Quatre grandes problématiques structurent la présentation de l'analyse comparative : les dynamiques sociodémographiques et économiques et le développement social, la préservation et l'amélioration de l'accessibilité financière au logement, la fourniture et la gestion du logement social et la qualité de l'habitat et des milieux de vie. Un cinquième questionnement transversal est aussi évoqué : la redistribution des compétences entre les niveaux de gouvernement, dans un contexte marqué par la décentralisation.

En rapport avec ces thématiques, l'étude fait porter l'analyse sur les stratégies, soit les combinaisons de mesures visant à apporter des solutions aux problèmes observés, et sur un certain nombre de mesures ou de programmes, distingués selon quatre types d'encadrement : fiscal, financier, réglementaire, instrumental (information, recherche, etc.).

LES TENDANCES COMPARÉES

Les dynamiques sociodémographiques et économiques et le développement social : d'abord contrer l'exclusion

Au-delà du logement, la lutte contre l'exclusion et l'objectif de mixité sociale qui en est le corollaire sont à la source de nombreuses interventions multiformes voulant apporter des réponses au phénomène multidimensionnel de l'exclusion. La plupart des pays ont déployé à cet égard des stratégies globales qui mobilisent une kyrielle d'acteurs et mettent en jeu l'économique, le social et l'urbain, en tentant d'agir sur l'ensemble des facteurs : chômage, violence, criminalité, faible scolarité, détérioration de l'habitat, etc.

Ainsi en Grande-Bretagne, en 1998, on crée la Social Exclusion Unit, une unité « parapluie » qui relève directement du bureau du Premier ministre et qui regroupe tous les ministères concernés. Le but est de s'attaquer aux multiples formes d'exclusion et d'intégrer l'action publique visant la relance des économies locales et la revitalisation des quartiers détériorés et marginalisés. Au Canada, l'Initiative nationale pour les sans-abri du gouvernement fédéral vise à trouver des solutions durables aux problèmes d'itinérance par le développement d'approches locales intégrées. À Toronto, plus spécialement, le maire s'est doté d'un groupe de travail qui a pour mission d'aborder la situation des sans-abri par un éventail d'interventions sociales et économiques, allant du logement aux services de santé et aux efforts de réinsertion en emploi.

Québec

Vue souvent comme une réponse à la problématique d'exclusion (malgré les doutes parfois exprimés à cet égard), la mixité sociale est une préoccupation présente dans la plupart des pays considérés. La France se distingue par une approche qui situe l'objectif de mixité non seulement au niveau des ensembles résidentiels, mais également au niveau de la ville, en visant à ce que les communes situées dans des agglomérations de 50 000 habitants et plus comportent un minimum de 20 % de logements sociaux. Dans d'autres pays, l'échelle de référence est plutôt le quartier, le voisinage ou l'ensemble résidentiel et les interventions sont destinées à produire une mixité à petite échelle. Aux États-Unis, plusieurs programmes visent explicitement à créer des milieux de vie plus mixtes sur le plan tant des revenus que de la race et de l'ethnie. Au Canada, l'idéal des collectivités équilibrées en matière de modes d'occupation et de niveaux de revenus a inspiré les projets de collectivités nouvelles (dont le projet du site Angus à Montréal). À Vancouver, 20 % des logements des grands projets doivent être réservés au logement social.

La préservation et l'amélioration de l'accessibilité financière du logement : surtout par l'aide à la personne

On distingue communément deux grandes formes d'aides financières au logement : « l'aide à la pierre », consistant en des subventions versées par l'État pour la réalisation de logements, et « l'aide à la personne », constituée d'une allocation logement versée au ménage ou d'un « supplément au loyer » versé au bailleur conventionné. Ces formes d'aides peuvent viser l'accessibilité financière du logement, ou encore soutenir l'accession à la propriété.

On observe de longue date une tendance à recourir davantage à l'aide à la personne. Cette tendance participe au souci général d'assouplir les interventions, d'offrir plus de choix au ménage bénéficiaire et de favoriser une plus grande équité entre les ménages aidés, tout en permettant d'utiliser diverses formes de gestion des logements. Malgré cela, les aides à la personne ne sont nulle part en train de remplacer entièrement les aides à la pierre. Le principal inconvénient de l'allocation logement demeure la difficulté d'en maîtriser les coûts. C'est ce qui a entraîné, un peu partout, l'adoption de divers plafonds ou de limitations d'admissibilité. Des études longitudinales faites en France et en Grande-Bretagne ont par ailleurs montré que les systèmes étendus d'allocation logement avaient à moyen terme une influence à la hausse sur les coûts de logement. En somme, les expériences observées amènent à conclure que la voie la plus efficace réside dans une combinaison des aides à la pierre et des aides à la personne.

Le montant de l'allocation est habituellement fonction surtout de paramètres économiques. Elle peut être basée sur un « taux d'effort » normalisé, l'allocation servant à compenser entièrement ou partiellement la part du loyer dépassant ce taux pour un ménage donné, selon un calcul plus ou moins complexe. En Grande-Bretagne par contre, on se base plutôt sur le revenu minimal essentiel aux besoins du ménage, l'allocation faisant en sorte que le ménage puisse subvenir à ses autres besoins après avoir payé son loyer (ce qui peut conduire à compenser entièrement le loyer).

La plupart du temps, l'admissibilité tient compte de la composition du ménage, les personnes âgées et les familles avec enfants étant souvent privilégiées. Il arrive qu'on exclue des catégories d'âge, notamment les jeunes ; en France pourtant, des aides à la personne sont accordées aux jeunes dans l'optique de favoriser leur insertion sociale et professionnelle. Quant aux types de logements et aux modes d'occupation, l'allocation logement peut soit s'appliquer à l'ensemble du parc locatif selon diverses modalités, soit ne pas s'appliquer dans le logement social traditionnel où les loyers sont déjà réduits (selon une échelle de loyers ou autrement), ou encore, au contraire, être réservée au secteur social public ou privé conventionné : elle vient alors remplacer les réductions de loyers, ceux-ci tendant à se rapprocher des loyers du marché. Dans certains pays, elle peut s'adresser aux propriétaires à faible revenu et soutenir l'accession sociale à la propriété.

Les aides à l'accession à la propriété demeurent très répandues. Au cours des dernières décennies, on a eu tendance à viser de plus en plus les ménages à revenu modeste, en combinant les aides avec la revente de logements sociaux à leurs occupants, de même qu'avec des actions d'éducation et d'accompagnement des futurs acheteurs. En Grande-Bretagne, le programme Right to Buy a permis au quart des locataires de logements municipaux d'acheter leur logement à des conditions avantageuses. Aux Pays-Bas également, une politique de revente de logements sociaux à leurs occupants, de moindre ampleur toutefois, a été menée lors d'une opération globale de transfert du parc social à des entités autonomes. L'Italie, très attachée à la propriété d'occupation comme les autres pays du sud de l'Europe, a également revendu à ses occupants une grande partie du parc social étendu qu'elle avait constitué durant la période d'après-guerre ; elle a ainsi atteint un taux de propriété de près de 80 %. En France, le prêt à taux zéro, cumulable avec l'allocation personnalisée au logement, a stimulé l'accession sociale à la propriété, soutenue par les organismes de HLM qui pilotent des projets et accompagnent les ménages accédants dans leur démarche, sans toutefois réduire le parc locatif social.

Aux États-Unis, où l'on accorde toujours la primauté à l'accession à la propriété, on cible maintenant surtout les minorités et les ménages à faibles revenus, en misant notamment sur des aides particulières et sur des programmes d'éducation. Au Canada, les aides à l'accession à la propriété ont plus rarement visé les ménages à revenu modeste, que l'on a plutôt dirigés vers les coopératives d'habitation locatives ; fait exception toutefois le programme Neighbourhood Home Ownership de la Saskatchewan, qui aide des ménages à revenu modeste à acquérir la propriété individuelle de leur logement en se servant d'une coopérative comme tremplin.

La fourniture et la gestion du logement social : l'évolution des acteurs

Historiquement, le rôle du logement social dans les différents pays a correspondu à trois types d'attitudes : une approche généraliste, considérant le logement comme un bien d'utilité publique, le parc social étant en principe accessible à tous (Pays-Bas, Royaume-Uni, pays scandinaves) ; une conception visant davantage, mais non exclusivement, une clientèle sociale en

s'appuyant sur un parc d'ampleur moyenne (Allemagne, Belgique, France) ; une attitude misant moins sur les fond publics et réservant un parc social restreint aux ménages les plus défavorisés (Canada, États-Unis, Italie).

RÉPARTITION DU PARC DE LOGEMENTS PAR MODE D'OCCUPATION ET MODE DE FINANCEMENT DANS CERTAINS PAYS DE L'UNION EUROPÉENNE, 1996 (EN %)[1]

	Propriété d'occupation		Locatif[2]	
	Sans hypothèque	Avec hypothèque	Social	Privé
Europe de l'Ouest et Europe centrale				
Pays-Bas	8	44	41	7
Belgique	37	29	9	22
Allemagne	22	19	13	42
France	30	26	16	23
Irlande	44	37	12	5
Luxembourg	36	35	3	23
Autriche	30	20	21	23
Royaume-Uni	24	42	25	7
Europe du Nord				
Danemark	7	46	19	27
Suède	42[3]		39[4]	18
Europe du Sud				
Grèce	69	7	0	22
Italie	66	11	5	12
Portugal	52	14	4	21
Espagne	63	18	1	12

Source : Priemus et Dieleman, 2002 ; Kristensen, 2002 ; Ducas, 2000 [SDI].

Notes : 1. Les définitions peuvent varier selon les sources. Certains « autres » modes d'occupation sont exclus. Les proportions correspondantes pour le Canada et les États-Unis n'ont pas pu être documentées à des fins de comparaison, en raison du manque d'homogénéité des définitions dans les sources disponibles. 2. Comprend les logements fournis par l'employeur. 3. Comprend l'ensemble des propriétaires occupants. 4. Comprend les logements appartenant aux sociétés municipales (22 %) et aux coopératives (17 %).

Depuis quelque temps, on assiste par ailleurs à une redéfinition des acteurs du logement social, au profit d'organismes spécialisés, de droit privé ou public, financièrement autonomes. Cette tendance est d'application très variable ; par exemple, en France, l'État reste l'acteur central et les organismes de logement conservent le plus souvent un statut public, alors qu'en Allemagne on est passé presque entièrement à des organismes producteurs et gestionnaires privés conventionnés. Parallèlement, les opérateurs de logements sociaux passent progressivement d'un rôle de simple constructeur ou gestionnaire de logements à un statut d'opérateur urbain, partenaire des autorités locales, agissant de plus en plus dans le champ du développement social. Cette évolution paraît redonner un nouveau souffle au logement social européen, mais sa croissance demeure fluctuante et limitée. Au Canada et aux États-Unis, le secteur social est plus ou moins délaissé au profit d'interventions favorisant le logement dit « abordable ». Dans ce contexte, la question de l'attribution du logement social est soumise à des pressions contradictoires. La recherche de mixité tend à réduire les places accordées aux ménages défavorisés ; pour autant, la justification ultime du logement social est bien de combler les besoins des plus démunis. En pratique, des compromis doivent être faits dans la poursuite de ces objectifs.

Enfin, l'évolution actuelle s'est accompagnée de progrès dans la participation des locataires à la gestion du logement social. Au Danemark par exemple, la participation des locataires est encadrée légalement par une loi sur la « démocratie des locataires ». Tous les locataires doivent être associés à la gestion des logements, en participant à des assemblées responsables et en étant représentés majoritairement dans les instances de gestion, où sont débattues non seulement des questions administratives, mais également des questions qui ont trait à la vie commune et même des questions qui concernent la vie de quartier.

La qualité de l'habitat : des approches concertées en matière de renouvellement urbain

La rénovation des grands ensembles et la revitalisation du parc locatif privé des quartiers centraux font l'objet, dans plusieurs pays, d'un ensemble de mesures destinées à améliorer la salubrité et la sécurité des logements, tout en visant le maintien des loyers des logements rénovés à un coût abordable. En Belgique, où le parc locatif privé fait face à des problèmes de qualité physique en raison de son ancienneté, on a instauré la formule du permis de location, qui vise à assurer la conformité des logements aux normes minimales d'habitabilité ; ce contrôle est assorti de subventions à la réhabilitation pour les propriétaires qui s'engagent à louer des logements par l'intermédiaire d'un organisme à vocation sociale.

À une autre échelle, celle des quartiers en difficulté, les projets de renouvellement urbain prennent généralement la forme de partenariats intersectoriels et s'appuient sur des structures locales de concertation. Aux États-Unis, les fonds fédéraux sont destinés à susciter diverses formes de collaboration entre les autorités municipales, les acteurs locaux de même qu'entre les agences gouvernementales, permettant de croiser les programmes et les sources de financement, tout en associant les stratégies de réaménagement et de création d'emplois. En France, les « contrats de ville et d'agglomération » constituent le principal cadre par lequel l'État, les collectivités locales et leurs partenaires s'engagent à mettre en œuvre des mesures territorialisées de développement solidaire et de renouvellement urbain touchant, outre le logement, l'emploi, l'éducation, la tranquillité publique, la sécurité et les infrastructures.

Les nouveaux rôles des collectivités locales : pilotage et concertation

Alors que les gouvernements centraux ont tendance à se désengager du secteur de l'habitation, les municipalités sont appelées, en contrepartie, à jouer un rôle plus important, mais selon des modalités nouvelles. Les municipalités demeurent actives plus que jamais dans la stimulation de l'activité immobilière et l'amélioration du cadre bâti : elles interviennent de façon normative et incitative pour améliorer la qualité du logement et elles pilotent le redéveloppement de secteurs dégradés. Dans ces opérations, la municipalité agit de concert avec de multiples partenaires, mais joue davantage un rôle d'animateur ou de facilitateur plutôt que d'intervenant direct. En Suède notamment, pays où l'intervention municipale directe a longtemps été prédominante, ce changement de rôle est vécu comme étant d'autant plus radical.

Néanmoins, les municipalités conservent leurs responsabilités relatives aux conditions de logement, notamment pour les plus démunis; elles doivent maintenir à jour l'inventaire de ces conditions, évaluer leur évolution et se doter de perspectives à moyen terme qui permettent de planifier l'ensemble des interventions publiques. L'exercice de ces responsabilités, parfois lourdes, les oblige à recourir à toutes les aides possibles des gouvernements, dans un contexte où, très souvent, l'attribution des sources de financement n'a pas suivi la dévolution des compétences.

CONCLUSION

Quelques grandes convergences se dégagent de ce vaste tour d'horizon. On remarque que l'accession à la propriété demeure un objectif très répandu des politiques d'habitation, donnant lieu à la fois à diverses formes d'aide financière et à la revente d'une partie des parcs sociaux à leurs locataires, ce qui correspond à la volonté de plusieurs pays d'étendre à la quasi-totalité des ménages la possibilité d'accéder à la propriété. En parallèle toutefois — et c'est un peu la contrepartie de cette tendance —, on observe diverses formes de «résidualisation» du logement locatif: raréfaction de l'offre, détérioration de la qualité, appauvrissement des locataires. Dans le cas des parcs sociaux, ces constats ont mené à des actions de requalification des milieux dégradés, jouant simultanément sur le logement, les infrastructures et l'emploi. Du côté du parc locatif privé, la persistance de sérieux problèmes de qualité a amené plusieurs pays à appliquer des normes minimales d'habitabilité, tout en consolidant les aides à la rénovation.

Une autre convergence a trait au rôle croissant des aides à la personne. Le recours à ces aides vise notamment à favoriser la mobilité des ménages et à offrir plus de choix quant aux types de logements et aux formes de gestion. Toutefois, leur coût croissant apparaît partout comme une limitation majeure, ce qui contribue à remettre en lumière l'importance de l'offre de logement à coût abordable et à redonner un nouveau souffle à la production de logements sociaux, sous des formes davantage diversifiées et partenariales. On se tourne de plus en plus vers le secteur privé à but non lucratif pour la production et la gestion de logements sociaux, auxquels on associe souvent des services de soutien et d'accompagnement social à l'intention de groupes ayant des besoins particuliers.

De façon générale, l'intervention en habitation devient plus complexe et se situe davantage dans une perspective intersectorielle. Il ne s'agit plus seulement de fournir des logements adéquats et abordables, mais également de susciter l'émergence de communautés viables et inclusives. Toujours responsables de l'habitat sur le terrain, les municipalités en viennent par ce biais à intervenir davantage dans le développement social, puisqu'on leur demande de combiner une panoplie d'interventions, en partant du principe qu'une démarche intégrée sera plus efficace et qu'elle n'est possible que sur le plan local. Il s'ensuit de nouveaux modes de relation entre les ordres de gouvernement, privilégiant des approches contractuelles et multidimensionnelles.

PUBLICATION

DANSEREAU, Francine, Gérard DIVAY, Damaris ROSE, Gilles SÉNÉCAL et Anne-Marie SÉGUIN (INRS–Urbanisation, Culture et Société) et Loïc AUBRÉE (CRESGE, France). «Analyse comparative des politiques de logement (partie II)» et «Conclusion», dans Francine DANSEREAU (sous la coordination de), ***Politiques et interventions en habitation : analyse des tendances récentes en Amérique du Nord et en Europe : 173-208***. Société d'habitation du Québec et Presses de l'Université Laval. 2005.

Réalisé dans le cadre de la programmation de recherche de la Société d'habitation du Québec, cet ouvrage est disponible au Centre de documentation de la Société :

Québec : **418 646-7915**
Montréal : **514 873-9612**
Sans frais : **1 800 463-4315**
Site Internet : **www.habitation.gouv.qc.ca**

CHARGÉ DE DOSSIER (SHQ)

Jacques TRUDEL, conseiller principal – développement de l'expertise, Direction de la planification, de la recherche et de la concertation.

La Société d'habitation du Québec (SHQ) est l'organisme du gouvernement québécois responsable des politiques et des programmes en matière d'habitation. De par sa Loi, la Société a la responsabilité d'aviser la ministre des Affaires municipales et des Régions sur les besoins, les priorités et les objectifs de tous les secteurs de l'habitation au Québec. Aux fins de son mandat, la Société exécute ou fait exécuter des recherches, études, enquêtes ou inventaires sur les besoins et les conditions d'habitation de la population et en assume la diffusion auprès de ses partenaires.

Selon la mission qui lui est confiée, en plus de faciliter aux citoyens l'accès à un logement adéquat et de promouvoir l'amélioration de l'habitat, la Société doit favoriser le développement et la reconnaissance du savoir-faire québécois en habitation. Elle est ainsi habilitée à servir de référence et à jouer un rôle de catalyseur dans la recherche en habitation au Québec, en collaboration avec l'ensemble des intervenants du secteur.

Dépôt légal – 2006
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISSN 1495-9536 L'habitat en bref (Imprimé)
ISSN 1911-1770 L'habitat en bref (En ligne)

© Gouvernement du Québec

Société d'habitation Québec